

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 8.9.2010
COM(2010) 465 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2005/85/ΕΚ ΤΗΣ 1ης ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2005
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΜΕ ΤΙΣ
ΟΠΟΙΕΣ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΧΟΡΗΓΟΥΝ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΛΟΥΝ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ
ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2005/85/ΕΚ ΤΗΣ 1ης ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2005 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΜΕ ΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΧΟΡΗΓΟΥΝ ΚΑΙ ΑΝΑΚΑΛΟΥΝ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΥΓΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (η «οδηγία» ή «οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου»)¹ συνιστά μία εκ των πέντε πράξεων για το άσυλο που θέτει τα θεμέλια για ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο (CEAS), το οποίο βασίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε του 1999 και συμμορφώνεται με το πρόγραμμα της Χάγης. Εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη εκτός της Δανίας².

Η παρούσα έκθεση συντάσσεται σύμφωνα με το άρθρο 42 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και παρέχει μια επισκόπηση της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και της εφαρμογής της οδηγίας στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων πιθανών προβληματικών ζητημάτων. Βασίζεται σε μια ανάλυση μέτρων μεταφοράς που κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή, διαβουλεύσεις με κυβερνητικούς εμπειρογνώμονες, ΜΚΟ, νομικούς αρμόδιους για το θέμα του ασύλου και την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, απαντήσεις των κρατών μελών στις ερωτήσεις της Επιτροπής, μελέτες για την εφαρμογή της οδηγίας³, εκθέσεις για προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, την έκθεση για τις διαδικασίες ασύλου στα κράτη των διακυβερνητικών διαβουλεύσεων⁴, και τη μελέτη ECRE/ELENA για τη νομική συνδρομή προς τους αιτούντες άσυλο. Πρέπει να αναγνωσθεί σε συνδυασμό με την εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την αναδιατύπωση της οδηγίας⁵.

Για τα κράτη μέλη που δεν είχαν κοινοποιήσει μέτρα πλήρους μεταφοράς την περίοδο της σύνταξης της έκθεσης, συλλέχθηκαν συναφείς πληροφορίες βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας και, κατά περίπτωση, των σχεδίων νόμων.

¹ ΕΕ L 326 της 13.12.2005, σ. 13

² Στην παρούσα έκθεση ως κράτη μέλη νοούνται τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία

³ Βλ.: Πανεπιστήμιο Nijmegen, «The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States» (*Η οδηγία για τις διαδικασίες: Κεντρικά θέματα, προβληματικά ζητήματα και εφαρμογή σε επιλεγμένα κράτη μέλη*), Κ. Zwaan (επ.) Μάρτιος 2008, Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, «Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice» (*Βελτίωση των διαδικασιών ασύλου. Συγκριτική ανάλυση και συστάσεις νομοθεσίας και πρακτικής*), Μάρτιος 2010.

⁴ IGC, «Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States» (*Διαδικασίες ασύλου. Έκθεση για πολιτικές και πρακτικές για κράτη που συμμετέχουν στις IGC*), Μάιος 2009.

⁵ Πρόταση οδηγίας σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, 21 Οκτωβρίου 2009, COM(2009)554.

2. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η οδηγία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο με ομοφωνία κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Στοχεύει στην καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Το πρόγραμμα της Χάγης κάλεσε την Επιτροπή να αξιολογήσει τις προδιαγραφές του πρώτου σταδίου και να προτείνει πράξεις δεύτερης γενιάς με σκοπό την έγκρισή τους έως το τέλος του 2010. Στο σχέδιο πολιτικής για το άσυλο⁶, η Επιτροπή πρότεινε την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου του CEAS μέσω του περιορισμού των ανομοιογενών διαδικαστικών ρυθμίσεων, των υψηλότερων απαιτήσεων προστασίας και της διασφάλισης της συνεκτικής εφαρμογής τους σε όλη την ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο της 16ης Οκτωβρίου 2008 παρείχε περαιτέρω πολιτική στήριξη του εν λόγω στόχου καλώντας την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις, το 2010 εάν είναι εφικτό και το αργότερο το 2012, μεταξύ άλλων για τη θέσπιση μιας ενιαίας διαδικασίας ασύλου η οποία θα περιλαμβάνει κοινές εγγυήσεις, και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης επιβεβαιώνει αυτήν τη δέσμευση.

Στις 21 Οκτωβρίου 2009 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση τροποποίησης της οδηγίας. Στόχος της είναι κυρίως ο εξορθολογισμός και η ενοποίηση των διαδικασιών και η βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων σε πρώτο βαθμό σε όλη την ΕΕ. Οι προτεινόμενες προδιαγραφές βασίζονται μεταξύ άλλων στις βέλτιστες πρακτικές που εντόπισε η Επιτροπή σε διάφορα κράτη μέλη.

3. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο του μεγαλύτερου μέρους της οδηγίας ήταν η 1η Δεκεμβρίου 2007, ενώ το άρθρο 15 που αφορά τη νομική συνδρομή έπρεπε να μεταφερθεί έως την 1η Δεκεμβρίου 2008. Μετά τη λήξη αυτών των προθεσμιών, κινήθηκαν διαδικασίες επί παραβάσει κατά όλων των κρατών μελών που δεν κοινοποίησαν ή δεν κοινοποίησαν πλήρως τα μέτρα μεταφοράς τους. Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης, η Επιτροπή απηύθυνε 17 προειδοποιητικές επιστολές και 5 αιτιολογημένες γνώμες. Όλα τα κράτη μέλη σήμερα έχουν κοινοποιήσει τα πλήρη μέτρα μεταφοράς τους εκτός του Βελγίου και της Ιρλανδίας. Η Επιτροπή αποφάσισε την παραπομπή των υποθέσεων κατά του Βελγίου και της Ιρλανδίας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και απηύθυνε προειδοποιητική επιστολή στην Ελλάδα σχετικά με τη μη ορθή εφαρμογή αρκετών διατάξεων της οδηγίας, κυρίως εκείνων που αφορούν την πρόσβαση στη διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων ασύλου και τη μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 2008⁷ και της 31ης Δεκεμβρίου 2009, ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου που καταγράφηκαν από τα 26 κράτη μέλη τα οποία δεσμεύονται από την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου ήταν 492 995. Κατά την ίδια περίοδο, αυτά τα κράτη μέλη εξέδωσαν 444 165 αποφάσεις σε πρώτο βαθμό και 125 785 αποφάσεις επί αναιρέσεως⁸.

⁶ Σχέδιο πολιτικής για το άσυλο «Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας σε όλη την ΕΕ», 17 Ιουνίου 2008, COM(2008) 360

⁷ Οι αποφάσεις που περιλαμβάνονται στην παρούσα παράγραφο σχετικά με αιτήσεις που υποβλήθηκαν πριν την 1.12.2007 δεν καλύπτονταν από την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου.

⁸ Τα δεδομένα απόφασης επί των προσφυγών, ωστόσο, δεν είναι πλήρη, καθώς 3 κράτη μέλη δεν παρείχαν δεδομένα για το 2008 και έλειπαν τα δεδομένα του 2009 για 9 κράτη μέλη.

4. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

4.1. Ορισμοί (άρθρο 2)

Οι ορισμοί της οδηγίας αντικατοπτρίζονται εν γένει στην εθνική νομοθεσία. Σε αρκετά κράτη μέλη (π.χ. BE, IE, LT, PL, SK, SI και UK), ο εθνικός ορισμός ενός αιτούντος άσυλο δεν περιλαμβάνει ωστόσο ρητά την απαίτηση της οδηγίας να θεωρείται ένα πρόσωπο αιτών έως τη λήψη τελεσίδικης απόφασης, και η νομοθεσία της Ιρλανδίας δεν αντικατοπτρίζει τον ορισμό της οδηγίας για ασυνόδευτο ανήλικο.

4.2. Πεδίο εφαρμογής και υπεύθυνες αρχές (άρθρα 3 και 4)

Όλα τα κράτη μέλη εκτός της Ιρλανδίας έχουν θεσπίσει μια ενιαία διαδικασία, εφαρμόζοντας συνεπώς την οδηγία ως προς τον προσδιορισμό του καθεστώτος πρόσφυγα και της επικουρικής προστασίας. Η συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών έχει διορίσει μια ενιαία αποφαινόμενη αρχή, συνήθως μια ειδική διοικητική αρχή. Σε αρκετά κράτη μέλη, λοιπές αρχές συμμετέχουν σε ορισμένες ειδικές διαδικασίες ή υποθέσεις, και συγκεκριμένα μια συνοριακή διαδικασία (EE, FR), μια προκαταρκτική διαδικασία μεταγενέστερων αιτήσεων (BE), υποθέσεις εθνικής ασφάλειας (BE) και υποθέσεις ασφαλούς ευρωπαϊκής τρίτης χώρας (DE).

5. ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

5.1. Βασικές αρχές και εγγυήσεις

5.1.1. Πρόσβαση στη διαδικασία (άρθρο 6)

Τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν το δικαίωμα αίτησης ασύλου και να μεριμνούν ώστε οι αντίστοιχες αρχές να μπορούν να διευκολύνουν την πρόσβαση στη διαδικασία για πρόσωπα που επιθυμούν να υποβάλουν αίτηση. Οι λοιπές πτυχές των διαδικασιών πρόσβασης επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

Ενώ όλα τα κράτη μέλη τυπικά προβλέπουν το δικαίωμα αίτησης ασύλου, τα εθνικά συστήματα πρόσβασης, ως έχουν σήμερα, διαφέρουν σημαντικά. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι αρχές επιβολής του νόμου, κατά κανόνα η αστυνομία ή/και οι συνοριοφύλακες, είναι αρμόδιες για την παραλαβή αιτήσεων ασύλου (π.χ. BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO και SK). Σε άλλα, μια αίτηση πρέπει να υποβάλλεται σε συγκεκριμένο τόπο, όπως ένα κέντρο αιτήσεων (υποδοχής) ή στις εγκαταστάσεις της αποφαινόμενης αρχής (π.χ. AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE και UK). Σε αρκετά κράτη μέλη, το παρόν σύστημα προβλέπει τη δυνατότητα αρχικά της κοινοποίησης της πρόθεσης υποβολής αίτησης ασύλου σε άλλες αρχές (π.χ. AT, DE, BG, SI). Στη Γαλλία τα πρόσωπα που διαμένουν παράτυπα στη γαλλική επικράτεια πρέπει αρχικά να υποβάλουν αίτηση για την αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής σε μια νομαρχία (*préfecture*), και στη συνέχεια να υποβάλουν αίτηση στην αποφαινόμενη αρχή.

Οι αιτήσεις που υποβάλλονται από γονείς εν γένει καλύπτουν εξαρτώμενους ανήλικους και οι CY, FR, EL, HU, MT, PL και PT προβλέπουν επίσης τη δυνατότητα υποβολής αίτησης εξ ονόματος εξαρτώμενων ενηλίκων. Σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. EL, NL, DE), το δικαίωμα υποβολής αίτησης αναγνωρίζεται για ανήλικους συγκεκριμένης ηλικίας. Ένας κηδεμόνας ή άλλος εκπρόσωπος είναι υπεύθυνος για την υποβολή της αίτησης ενός ασυνόδευτου ανήλικου σε BE, DE, FR, EL, LT, NL και SK.

Τα κράτη μέλη απαιτούν είτε συγκεκριμένες αρχές⁹ είτε δημόσιες αρχές εν γένει¹⁰ να παραπέμπουν τους *de facto* αιτούντες άσυλο στην αρμόδια αρχή (π.χ. EL, LV, NL, MT, SK) ή/και για να γνωστοποιούν σε αυτήν την αρχή την αίτηση ασύλου (π.χ. AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT και SE). Οι προθεσμίες για την ολοκλήρωση των διατυπώσεων σχετικά με την κατάθεση αιτήσεων διαφέρουν. Μπορεί να διαρκούν από 3 έως 5 μήνες (MT), 36 ημέρες (FR¹¹), 1 μήνα (NL¹²), ή 2 εβδομάδες (CY), ενώ οι BE, CZ, FI, HU, LT και SE ανέφεραν προθεσμίες που δεν υπερβαίνουν τις 3 ημέρες. Αναφέρονται μεγάλες καθυστερήσεις και πρακτικές δυσκολίες αναφορικά με τη διαδικασία στην πρόσβαση στην Ελλάδα.

5.1.2. Δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος (άρθρο 7)

Το δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος έως την έκδοση των αποτελεσμάτων των πρωτοβάθμιων διαδικασιών αναγνωρίζεται εν γένει στην εθνική νομοθεσία. Τα κράτη μέλη υιοθετούν, ωστόσο, αποκλίνουσες προσεγγίσεις σε σχέση με εξαιρέσεις που αφορούν την παράδοση ή την έκδοση. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η έκδοση ενός αιτούντος ασύλου στη χώρα καταγωγής είναι δυνατή μόνο μετά τη λήψη αρνητικής απόφασης σχετικά με την αίτηση ασύλου (π.χ. EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK και UK). Εξαιρέσεις επιτρέπονται σε AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL, και SE. Στη Ρουμανία, επιτρέπονται εξαιρέσεις μόνο σε περιπτώσεις που αφορούν την τρομοκρατία.

5.1.3. Προϋποθέσεις για τη λήψη απόφασης και εγγυήσεις για τους αιτούντες άσυλο (άρθρα 8, 9 και 10)

Οι αιτήσεις δεν απορρίπτονται ούτε αποκλείεται η εξέτασή τους εκ του γεγονότος ότι δεν υποβλήθηκαν το ταχύτερο δυνατόν, και τα κράτη μέλη συμμορφώνονται γενικά με αυτήν την αρχή. Ωστόσο, οι FI και MT¹⁴ καθιστούν την υποβολή μιας αίτησης σε μεταγενέστερο στάδιο υποκειμένη σε ορισμένους όρους, ενώ σε FR και CZ τα πρόσωπα υπό κράτηση πρέπει να υποβάλουν μια αίτηση αντιστοίχως εντός 5 και 7 ημερών από την ημέρα που ενημερώθηκαν για αυτό το δικαίωμα¹⁵.

Σύμφωνα με την οδηγία, οι αιτήσεις πρέπει να εξετάζονται σε ατομική βάση, αντικειμενικά και αμερόληπτα από προσωπικό αρμόδιο για το άσυλο και βάσει ακριβών και τρεχουσών πληροφοριών για τη χώρα καταγωγής. Οι AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI και UK μετέφεραν αυτά τα πρότυπα με επαρκή σαφήνεια και λεπτομέρειες στο εθνικό δίκαιο¹⁷, ενώ σε άλλα κράτη μέλη οι εθνικοί κανόνες τα αντικατοπτρίζουν μόνο έμμεσα. Σε AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL και UK η κατάρτιση παρέχεται θεσμικά, συμπεριλαμβανομένης της

⁹ Αναφορικά με τις BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK

¹⁰ Αναφορικά με τις AT, BG, FI, LV, NL, SE

¹¹ Περιλαμβάνεται μια περίοδος 15 ημερών για την έκδοση άδειας παραμονής από την *préfecture* και 21 ημερών για την κατάθεση αίτησης από τον αιτούντα. Στην πράξη η ολοκλήρωση της διαδικασίας διαρκεί 20 ημέρες κατά μέσο όρο.

¹² Αναφορικά με την περίοδο αναμονής σε ένα μεταβατικό κέντρο.

¹³ Παρόλο που οι δύο διαδικασίες διεξάγονται παράλληλα, η Γαλλία δεν εκδίδει αιτούντες ασύλου στη χώρα καταγωγής.

¹⁴ Στη Μάλτα, η αίτηση πρέπει να υποβάλλεται εντός 60 ημερών από την άφιξη. Η υποβολή σε μεταγενέστερο στάδιο επιτρέπεται μόνο για ειδικούς και εξαιρετικούς λόγους.

¹⁵ Μετά την παρέλευση της προθεσμίας, η αίτηση θεωρείται μη παραδεκτή στη Γαλλία, ενώ στην Τσεχική Δημοκρατία «λήγει το δικαίωμα υποβολής αίτησης ασύλου».

¹⁶ Προβλήματα, ωστόσο, αναφέρονται σε σχέση με την εφαρμογή των εν λόγω προτύπων στην πράξη.

¹⁷ Σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. DE, FI και HU) η νομοθεσία δεν περιλαμβάνει ρητούς κανόνες σχετικά με τα προσόντα του προσωπικού για το άσυλο. Στην πράξη, ωστόσο, παρέχεται κατάρτιση.

επιγενόμενης κατάρτισης. Άλλα κράτη μέλη τείνουν να βασίζονται σε *ad hoc* κατάρτιση, και διαφέρουν σημαντικά η διάρκεια, η ένταση και το περιεχόμενο της κατάρτισης.

Τα κράτη μέλη κατά κανόνα ζητούν από τις αρχές να λαμβάνουν αποφάσεις για τις αιτήσεις ασύλου γραπτώς, να αναφέρουν τους πραγματικούς και νομικούς λόγους απόρριψης και να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις δυνατότητες προσβολής της απόφασης¹⁸. Υπάρχουν, ωστόσο, μεγάλες διαφοροποιήσεις σε σχέση με τη δομή και το περιεχόμενο των αποφάσεων, και αναφέρονται ανεπάρκειες σε σχέση με την ποιότητα της αιτιολόγησής¹⁹. Οι CY και NL επωφελούνται μιας προαιρετικής ρήτρας που δεν τις υποχρεώνει να αναφέρουν τους λόγους μη χορήγησης του καθεστώτος του πρόσφυγα εφόσον χορηγείται στο πρόσωπο καθεστώτος που παρέχει τα ίδια δικαιώματα.

Η εθνική νομοθεσία κατά κανόνα αντικατοπτρίζει τις εγγυήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 10 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Η συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών παρέχει πληροφορίες στον αιτούντα στη γλώσσα που θεωρείται ότι κατανοεί. Ορισμένα, ωστόσο, παρέχουν το δικαίωμα στους αιτούντες να λαμβάνουν πληροφορίες σε γλώσσα που αποδεδειγμένα κατανοούν (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), υπερκαλύπτοντας ως εκ τούτου τις απαιτήσεις της οδηγίας. Για την ενημέρωση των αιτούντων σχετικά με τη διαδικασία, τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν συνήθως εκτυπωμένο υλικό σε ποικιλία γλωσσών (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO), και ορισμένα κράτη μέλη περιλαμβάνουν συναφείς πληροφορίες σε διαδικαστικά έγγραφα που απευθύνονται ειδικά στον αιτούντα (BG, CY, CZ, SK) ή/και ενημερώνουν προφορικά τον αιτούντα (FI, LT, MT, SK).

Στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών, οι εθνικοί κανόνες εγγυώνται τη δωρεάν παροχή υπηρεσιών διερμηνέα τουλάχιστον σε μία προσωπική συνέντευξη, όπως προβλέπει το άρθρο 10 παράγραφος 1 στοιχείο β). Η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο αυτής της διάταξης δεν ολοκληρώθηκε στο BE και την ΙΕ²⁰, και στην EL αναφέρεται ότι οι υπηρεσίες διερμηνείας είναι διαθέσιμες μόνο στην πρωτεύουσα. Ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. FI, FR, LT) χρησιμοποιούν βιντεοδιασκέψεις ή τηλεδιασκέψεις για να αντιμετωπίσουν την έλλειψη διερμηνέων σε συγκεκριμένες γλώσσες ή σε συγκεκριμένες τοποθεσίες και πραγματοποιούνται σημαντικές πρακτικές πρωτοβουλίες συνεργασίας προς αυτήν την κατεύθυνση, ιδίως με το πρόγραμμα «Interpreters' Pool Project». Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο αναμένεται να δώσει περαιτέρω ώθηση σε τέτοιες πρωτοβουλίες συνεργασίας.

Αναφορικά με το καθήκον κοινοποίησης της απόφασης, μια ομάδα κρατών μελών παραδίδει την απόφαση αυτοπροσώπως στον αιτούντα σε μια συνάντηση (π.χ. BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), ενώ άλλα αποστέλλουν ταχυδρομικώς την απόφαση (π.χ. FR, DE, EE). Ορισμένα κράτη μέλη την επιδίδουν τόσο στον αιτούντα όσο και στο νομικό του σύμβουλο (π.χ. BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), ενώ οι DE και NL²³ χρησιμοποιούν τη ρήτρα που καθιστά δυνατή την

¹⁸ Ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. NL και FI) βασίζονται σε κοινή διοικητική νομοθεσία, ιδίως όσον αφορά την απαίτηση αιτιολογίας των αποφάσεων.

¹⁹ Εκφράζονται ιδιαίτερες ανησυχίες σε σχέση με την αιτιολόγηση αποφάσεων στην Ελλάδα.

²⁰ Στην ΙΕ, η νομοθεσία απαιτεί την παρουσία ενός διερμηνέα σε μια συνέντευξη μόνο «εφόσον είναι δυνατό». Στο BE η συνέντευξη μπορεί να παραλειφθεί στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει διαθέσιμος διερμηνέας.

²¹ Αναφορικά με τις επικρατούσες διοικητικές πρακτικές

²² Αναφορικά με τη διαδικασία σε κέντρο υποβολής αιτήσεων

²³ Αναφορικά με τη διευρυμένη διαδικασία

κοινοποίηση της απόφασης μόνο στο νομικό σύμβουλο. Το UK χρησιμοποιεί όλες τις μορφές που περιγράφονται ανωτέρω αναλόγως προς τη διαδικασία.

Οι αρχές ενημερώνουν τους αιτούντες για το αποτέλεσμα της απόφασης και τα δικαιώματα προσφυγής τους είτε προφορικά, ενδεχομένως με την παρουσία διερμηνέα (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES) είτε παρέχοντας γραπτή μετάφραση (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) κατά την επίδοση της απόφασης. Οι BE, ES και NL βασίζονται σε δωρεάν νομική συνδρομή²⁴. Στην IE η νομοθεσία δεν διαθέτει ρητούς κανόνες που εφαρμόζουν αυτήν την εγγύηση, ενώ στην EL οι αιτούντες αναφέρεται ότι δεν ενημερώνονται καταλλήλως για την απόφαση και τα δικαιώματα προσφυγής τους. Στις EE, LT, BG και SI το σύνολο της απόφασης διαβάζεται στον αιτούντα μέσω διερμηνέα ή μεταφράζεται γραπτώς, συνάδοντας συνεπώς με την καλή πρακτική.

5.1.4. Προσωπική συνέντευξη (άρθρα 12, 13 και 14)

Ενώ όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν το δικαίωμα προσωπικής συνέντευξης, ορισμένα χρησιμοποιούν προαιρετικές εξαιρέσεις. Η συνέντευξη μπορεί να παραλειφθεί στις περιπτώσεις που η αρχή πραγματοποίησε ήδη μια συνάντηση με το πρόσωπο για να το βοηθήσει να ολοκληρώσει την αίτηση (CY, EL, SI, UK), ο αιτών επικαλέστηκε μη συναφή ζητήματα (CY, EL, SI και UK), οι δηλώσεις του είναι ασυνεπείς, αντιφατικές, απίθανες ή μη τεκμηριωμένες (CY, EL, SI και UK), προέρχεται από ασφαλή χώρα καταγωγής (EL και SI) ή ασφαλή τρίτη χώρα (EL, FI, SI και UK), υποβάλει επαναλαμβανόμενη αίτηση (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI και UK) ή υποβάλει αίτηση για να καθυστερήσει την απομάκρυνση (CY, EL, SI και UK). Σε αρκετές περιπτώσεις, οι εθνικές εξαιρέσεις αποκλίνουν από τη διατύπωση της οδηγίας²⁵.

Η απαίτηση της οδηγίας ότι μια συνέντευξη πρέπει να διεξάγεται χωρίς την παρουσία οικογενειακών μελών αντικατοπτρίζεται γενικά στους εθνικούς κανόνες. Σε FR, NL, SI και IE, ωστόσο, η νομοθεσία δεν είναι επαρκώς σαφής σχετικά με αυτό. Σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. BG, CZ, ES, FI, DE, NL και SI) η νομοθεσία δεν εκφράζει ρητά την απαίτηση της οδηγίας για εξασφάλιση της δέουσας εμπιστευτικότητας των προσωπικών συνεντεύξεων και αναφέρονται προβλήματα σε σχέση με τις πρακτικές σε EL και ES.

Η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να διεξάγουν τις προσωπικές συνεντεύξεις σε συνθήκες που επιτρέπουν στους αιτούντες να εκθέσουν διεξοδικά τους λόγους των αιτήσεών τους. Ενώ η εν λόγω απαίτηση είναι σημαντική για τους αιτούντες που εξαιτίας του φύλου, της ηλικίας ή/και των συνεπειών των ψυχικών τραυμάτων τους μπορεί να χρήζουν επιπλέον βοήθειας, η οδηγία δεν ορίζει ρητά εγγυήσεις για αιτούντες με ειδικές ανάγκες, όπως συνεντεύξεις που λαμβάνουν υπόψη το φύλο. Ορισμένα κράτη μέλη, ωστόσο, έχουν θέσει σε εφαρμογή συναφείς ρυθμίσεις, όπως την παροχή ενός διερμηνέα ή/και προσώπου του ίδιου φύλου που λαμβάνει τη συνέντευξη (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI και UK) και την παροχή πληροφοριών σχετικά με στοιχεία που αφορούν το φύλο για τον προσδιορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα (AT, DE, SE).

²⁴ Το άρθρο 10 παράγραφος 1 στοιχείο ε) επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από την εν λόγω υποχρέωση στις περιπτώσεις που διατίθεται δωρεάν νομική συνδρομή.

²⁵ Η συνέντευξη μπορεί να παραλειφθεί στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει διερμηνέας (BE) ή στις περιπτώσεις που η αίτηση είναι προδήλως αβάσιμη (FR). Στη SI η συνέντευξη δεν είναι υποχρεωτική στην ταχεία διαδικασία και κατά τα λεγόμενα συχνά παραλείπεται στην πράξη.

Η οδηγία απαιτεί η επικοινωνία κατά τη συνέντευξη να πραγματοποιείται σε γλώσσα «την οποία ευλόγως θεωρείται ότι κατανοεί» ο αιτών, και οι εθνικοί κανόνες σε αρκετά κράτη μέλη (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) υπερβαίνουν την εν λόγω απαίτηση, κάνοντας λόγο για γλώσσα που όντως κατανοεί το συγκεκριμένο πρόσωπο, ενώ άλλα διατηρούν τη διατύπωση της οδηγίας. Οι νομοθετικοί κανόνες δεν τηρούνται, όπως αναφέρεται, στην πράξη, ιδίως εξαιτίας της έλλειψης διερμηνέων²⁶, και σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. BG, ES, FI, DE, NL, IE), οι εθνικοί κανόνες δεν εκφράζουν ρητά την απαίτηση της οδηγίας σχετικά με τα προσόντα των προσώπων που λαμβάνουν τις συνεντεύξεις.

Η απαίτηση σύνταξης έκθεσης της συνέντευξης και η διάθεσή της στον αιτούντα αντικατοπτρίζονται γενικά στη νομοθεσία. Οι πρακτικές, ωστόσο, είναι πολύ ανομοιογενείς, καθώς ορισμένα κράτη μέλη συντάσσουν έκθεση (π.χ. EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), άλλα συντάσσουν απομαγνητοφώνηση (π.χ. BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) και ορισμένα προβλέπουν ακουστική ή/και οπτική καταγραφή (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL και UK). Ενώ ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπουν στον αιτούντα τη δυνατότητα διατύπωσης των παρατηρήσεών του στο έγγραφο της συνέντευξης (π.χ. CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO και SK), αυτό δεν αποτελεί καθιερωμένη πρακτική σε όλα τα κράτη μέλη. Συνεπώς, διαφέρει η ακρίβεια των αρχείων. Ανομοιογενείς πρακτικές αναφέρονται σε σχέση με την πρόσβαση στην έκθεση. Σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. FI, DE, HU, IT, NL, CZ SK, PL και UK), αυτή η πρόσβαση προβλέπεται στην πρωτοβάθμια διαδικασία, ενώ άλλα (π.χ. CY, EL, BE, BG, RO και FR) επιτρέπουν την πρόσβαση μόνο μετά τη λήψη μιας απόφασης.

5.1.5. Νομική συνδρομή και εκπροσώπηση (άρθρα 15 και 16.

Το δικαίωμα παροχής συμβουλών από νομικό ή άλλο σύμβουλο αναγνωρίζεται σε όλη την ΕΕ, αλλά τα κράτη μέλη διατηρούν διαφορετική στάση όσον αφορά την παροχή δωρεάν νομικής συνδρομής. Οι CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI εμμένουν στη διατύπωση της οδηγίας, καθιστώντας τη συνεπώς διαθέσιμη μόνο στο στάδιο της προσφυγής κατά της πρωτοβάθμιας απόφασης. Άλλες, ωστόσο, υπερβαίνουν αυτήν την απαίτηση χορηγώντας είτε νομική βοήθεια (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT και UK)²⁷ είτε δωρεάν νομικές συμβουλές (AT, CZ²⁸) ήδη στις πρωτοβάθμιες διαδικασίες. Αναφορικά με το στάδιο της προσφυγής, τα περισσότερα κράτη μέλη χορηγούν νομική βοήθεια τόσο για τις διαδικασίες πρώτου επιπέδου όσο και για μετέπειτα προσφυγές. Οι AT και CY, ωστόσο, καθιστούν διαθέσιμη τη νομική βοήθεια υπό τη μορφή εκπροσώπησης μόνο σε διαδικασίες ενώπιον ανώτερων δικαστηρίων. Ενώ οι BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI και SE δεν εφαρμόζουν διερεύνηση του βάσιμου της αγωγής πριν τη χορήγηση νομικής βοήθειας, άλλα κράτη μέλη το πράττουν, και τα εθνικά συστήματα διαφέρουν σημαντικά όσον αφορά το ισχύον όριο, τα στάδια των προσφυγών και τις αρμόδιες αρχές. Η έλλειψη επαρκών πόρων αποτελεί τυπική προϋπόθεση για την απολαβή νομικής βοήθειας στα περισσότερα κράτη μέλη²⁹.

Τα κράτη μέλη, υποκείμενα σε αρκετούς όρους, πρέπει να παρέχουν πρόσβαση στο φάκελο του αιτούντος σε νομικό ή άλλο σύμβουλο και να τον καθιστούν διαθέσιμο στις επιτροπές εξέτασης των προσφυγών. Η πλειονότητα των κρατών μελών χορηγεί αυτήν την πρόσβαση σε νομικούς συμβούλους χωρίς να επιβάλλει περιορισμούς. Περιορισμοί, κυρίως για λόγους εθνικής ασφάλειας, εφαρμόζονται σε EL, CY, LT, IE, ES, NL και UK. Σε ορισμένα κράτη

²⁶ Σοβαρά προβλήματα αναφέρονται ιδιαίτερα σε σχέση με την EL.

²⁷ Στις FI, ES, HU, LT, IE και UK αυτό το δικαίωμα υπόκειται σε έλεγχο απορίας

²⁸ Αναφορικά με τις υπηρεσίες ΜΚΟ που συγχρηματοδοτούνται από δημόσια ταμεία

²⁹ Αυτή η προϋπόθεση δεν εφαρμόζεται σε BE, CZ και RO.

μέλη (FR, IT) αναφέρεται ότι οι νομικοί σύμβουλοι δεν έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες της χώρας καταγωγής τις οποίες επικαλείται η αποφαινόμενη αρχή. Οι επιτροπές εξέτασης των προσφυγών κατά κανόνα έχουν πρόσβαση στο σύνολο των πληροφοριών που περιέχονται στο φάκελο του αιτούντα³⁰. Σε όλα τα κράτη μέλη εκτός της FR επιτρέπεται να παρευρίσκεται στη συνέντευξη πρώτου βαθμού ένας νομικός σύμβουλος.

5.1.6. Εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανήλικους (άρθρα 2 στοιχείο θ) και 17)

Όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν την εκπροσώπηση ασυνόδευτων ανηλίκων στη διαδικασία και ο διορισμός ενός νόμιμου κηδεμόνα ή ενός οργανισμού υπεύθυνου να ενεργεί ως νόμιμος κηδεμόνας αποτελεί επικρατούσα τάση. Ένα τέτοιο σύστημα εφαρμόζεται σε AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK, και SI, αν και ποικίλλει σημαντικά όσον αφορά τις θεσμικές ρυθμίσεις, τις εμπλεκόμενες αρχές και το ρόλο και τα προσόντα του κηδεμόνα. Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν συστήματα στα οποία χρησιμοποιείται διαφορετικός τύπος εκπροσώπησης σε ορισμένα στάδια ή σε όλη τη διαδικασία, συμπεριλαμβάνοντας εκπροσώπηση από νομικό σύμβουλο (AT, PL), ΜΚΟ (CZ, FR³¹, PT), ή κοινωνικές υπηρεσίες (ES). Σε IE και UK, οι ανήλικοι εκπροσωπούνται από έναν οργανισμό υπεύθυνο για την επιμέλεια και την ευημερία του ανηλίκου.

Μόνο ελάχιστα κράτη μέλη εφαρμόζουν εξαιρέσεις στο καθήκον για ορισμό εκπροσώπου. Η EL προβλέπει μια εξαίρεση στις περιπτώσεις όπου αναμένεται ότι το παιδί κλείσει τα 18 πριν τη λήψη της πρωτοβάθμιας απόφασης, ή είναι ή ήταν έγγαμο, ή είναι 16 ετών και είναι ικανό να υποστηρίξει την αίτηση. Η τελευταία εξαίρεση εφαρμόζεται επίσης στη DE.

Ιατρικές εξετάσεις για τον προσδιορισμό της ηλικίας ασυνόδευτων ανηλίκων είναι δυνατές σε SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI και UK, και οι ανήλικοι ενημερώνονται για τη διαδικασία εκτίμησης της ηλικίας είτε προφορικώς είτε γραπτώς. Αυτά τα κράτη μέλη ζητούν επίσης της συγκατάθεση του ανηλίκου ή/και του εκπροσώπου του για να υποβληθεί σε ιατρική εξέταση. Στις περιπτώσεις που ένα πρόσωπο αρνηθεί να συναινέσει, αντιμετωπίζεται ως ενήλικος (CZ, HU, NL, RO, PL και SK), θίγεται η αξιοπιστία των δηλώσεών του (AT και LU), ή δεν μπορεί να επωφεληθεί της αρχής *in dubio pro reo* (LT). Το τελευταίο έρχεται σε αντίθεση με την οδηγία.

5.1.7. Ανάκληση της αίτησης (άρθρα 19 και 20)

Στην περίπτωση *ρητής ανάκλησης* μιας αίτησης, η διαδικασία σταματά, ως γενική τάση, είτε με τη λήψη μιας απόφασης (π.χ. BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL και SI) είτε με την ενσωμάτωση ενός σημειώματος στο φάκελο (π.χ. ES, FR, NL και UK). Σε CY, IT³² και UK η αίτηση απορρίπτεται, και σε EL και MT, η νομοθεσία τηρεί τη διατύπωση της οδηγίας, επιτρέποντας συνεπώς είτε τη διακοπή της διαδικασίας είτε την απόρριψη της αίτησης.

Η έννοια της *σιωπηρής ανάκλησης* χρησιμοποιείται στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών. Δεν μεταφέρθηκε τυπικά στο εθνικό δίκαιο των FR και IT. Οι καταστάσεις που οδηγούν στην εικασία ότι ανακλήθηκε η αίτηση, εκτός από τα παραδείγματα που περιγράφονται στην οδηγία, περιλαμβάνουν την προσπάθεια μη εξουσιοδοτημένης εισόδου στην επικράτεια άλλης χώρας (CZ) ή εκούσιας επιστροφής στη χώρα καταγωγής (AT, BE, BG). Οι εθνικοί κανόνες επιτρέπουν τη διακοπή της διαδικασίας, τυπικά ως πρώτο βήμα (π.χ.

³⁰ Περιορισμοί που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια είναι πιθανοί σε LT και ES.

³¹ Αναφορικά με το σύστημα *ad hoc* διοικητικών υπαλλήλων

³² Στην IT αυτός ο κανόνας εφαρμόζεται, εάν έχει ήδη πραγματοποιηθεί συνέντευξη.

AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) ή/και την απόρριψη της αίτησης (π.χ. AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

5.2. Διαδικασίες σε πρώτο βαθμό

5.2.1. Διαδικασία εξέτασης και αβάσιμες αιτήσεις (άρθρα 23 και 28)

Η οδηγία ζητεί από τα κράτη μέλη να ολοκληρώσουν τη διαδικασία το συντομότερο δυνατό. Οι προσεγγίσεις των κρατών μελών ποικίλλουν. Σε CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE και UK οι εθνικοί κανόνες είτε ακολουθούν τη διατύπωση της οδηγίας (π.χ. EL, EE, CY, UK) είτε προβλέπουν την αρχή της δέουσας επιμέλειας και το δικαίωμα λήψης πληροφοριών σχετικά με την πρόοδο σε διοικητικές διαδικασίες (FI, SE). Επίσης, ορισμένες αποφαινόμενες αρχές (π.χ. DE, SE και UK) θέτουν στόχους για την περάτωση των υποθέσεων. Σε άλλα κράτη μέλη, η νομοθεσία επιβάλλει προθεσμίες για τη λήψη απόφασης. Αυτές είναι 1 μήνας (RO), 2,5 μήνες (HU), 2,6 μήνες (PT), 3 μήνες (BG, CZ, LT, LV, SK), και 6 μήνες (AT, ES, NL³³, PL). Η προθεσμία μπορεί να παραταθεί κατά 1 μήνα (HU, RO), 3 μήνες (BG, LT) ή 9 μήνες (LV). Στην PT μπορεί να παραταθεί έως 6 μήνες. Σε AT, CZ και PL η παράταση δεν υπόκειται σε προθεσμίες. Στην IT ορίζονται συγκεκριμένα χρονικά πλαίσια για ορισμένα βήματα της διαδικασίας.

Παραχωρείται η διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη να δώσουν προτεραιότητα ή να επιταχύνουν τυχόν εξέταση και, επιπλέον, οι διαδικασίες μπορούν να επισπευσθούν βάσει 16 συγκεκριμένων λόγων. Οι περιπτώσεις που εμπίπτουν σε αυτούς τους λόγους μπορούν επίσης να λαμβάνονται υπόψη κατά την απόρριψη μιας αίτησης ως προδήλως αβάσιμης³⁴. Οι συναφείς εθνικές ρυθμίσεις είναι συνεπώς πολύ ανομοιογενείς.

Σε AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI και UK μια εξέταση μπορεί να επιταχυνθεί στις περιπτώσεις που ισχύει ένας συγκεκριμένος λόγος. Ο αριθμός των λόγων που ορίζεται στην εθνική νομοθεσία ποικίλλει σημαντικά³⁵, και ορισμένοι αποκλίνουν από τη διατύπωση της οδηγίας. Σε FR, SI και UK κάθε αίτηση ελέγχεται για τη θέσπιση της ισχύουσας διαδικασίας, ενώ άλλα κράτη μέλη το αφήνουν στη διακριτική ευχέρεια της αποφαινόμενης αρχής. Σε BG, PT και ES³⁶, όλες οι αιτήσεις εξετάζονται αρχικά σε μια προκαταρκτική διαδικασία που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα είτε το να γίνει δεκτό το πρόσωπο σε μια τακτική διαδικασία είτε την απόρριψή της αίτησής του ως απαράδεκτης ή για λόγους που εμπίπτουν στο άρθρο 23 παράγραφος 4 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Στις NL όλες οι αιτήσεις εξετάζονται αρχικά με μια διαδικασία που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την απόρριψη της αίτησης, τη χορήγηση προστασίας, ή την παραπομπή στη διευρυμένη διαδικασία. Η SE επιταχύνει τις προδήλως αβάσιμες υποθέσεις, ενώ στην IE μπορεί να δοθεί προτεραιότητα σε συγκεκριμένες αιτήσεις. Οι HU και DE δεν προβλέπουν ρυθμίσεις για ταχείες διαδικασίες.

Οι διάφορες προθεσμίες που εφαρμόζονται για την ολοκλήρωση της ταχείας διαδικασίας είναι 48 ώρες (LT)· 3 ημέρες (BG, MT, RO και UK³⁷)· 4 ημέρες (ES³⁸ και FR³⁹)· 10

³³ Αναφορικά με τη διευρυμένη διαδικασία

³⁴ Άρθρο 28, παράγραφος 2 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου

³⁵ Πρόκειται για 5 λόγους στη LT· 8 στη FI· 9 στη CZ· 10 στη RO· 11 στη MT· 14 στη EL και 16 στη SI.

³⁶ Στην ES, μετά την έγκριση του νέου νόμου για το άσυλο, εφαρμόζονται δύο διαφορετικές ταχείες διαδικασίες στα σύνορα και εντός της επικράτειας. Η συνοριακή διαδικασία προσομοιάζει με το μοντέλο της BG, ενώ η εσωτερική διαδικασία συνδέεται με συγκεκριμένους λόγους.

³⁷ Αυτό αφορά την ταχεία διαδικασία υπό κράτηση (*detained fast track - DFT*), και τα δεδομένα αναφέρονται στις εργάσιμες ημέρες. Στο πλαίσιο της διαδικασίας προσφυγής χωρίς ανασταλτικό

εργάσιμες ημέρες (LV)· 15 ημέρες (BE⁴⁰ και FR)· 1 μήνας (EL, CZ και PL)· 2 μήνες (SK, LU και BE)· 3 μήνες (AT και ES). Δεν ισχύουν τυπικές προθεσμίες σε EE, IE⁴¹, SE και SI, ενώ σε FI, PT και IT προβλέπονται προθεσμίες για την περάτωση συγκεκριμένων σταδίων της διαδικασίας⁴². Οι ταχείες διαδικασίες μπορεί να διεξάγονται χωρίς να προσφέρεται στο πρόσωπο η ευκαιρία της προσωπικής συνέντευξης (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI και UK), να ορίζουν μικρότερες προθεσμίες για προσφυγές κατά της απόφασης (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO και UK), ή να καταργούν το αυτοδίκαιο ανασταλτικό αποτέλεσμα των προσφυγών (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK και UK).

Τα κράτη μέλη επιτρέπεται να απορρίπτουν την αίτηση ως αβάσιμη ή προδήλως αβάσιμη μόνο εάν στο πρόσωπο δεν αναγνωρίζεται η παροχή διεθνούς προστασίας. Σε CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK και SI οι αιτήσεις μπορούν, ωστόσο, να απορριφθούν ως αβάσιμες ή προδήλως αβάσιμες εφόσον η αποφαινόμενη αρχή διαπιστώσει ότι η περίπτωση εμπίπτει στο άρθρο 23 παράγραφος 4 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, και σε BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT, και SI οι αντίστοιχες εθνικές διατάξεις τείνουν, επιπλέον, να αποκλίνουν από τη διατύπωση της οδηγίας.

5.2.2. Περιπτώσεις απαράδεκτων αιτήσεων (άρθρο 25 παράγραφος 2)

Η δυνατότητα μη εξέτασης της αίτησης στην περίπτωση που ένα άλλο κράτος μέλος έχει χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο των παρακάτω χωρών: G, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI και UK. Σε BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK και UK μια αίτηση μπορεί να θεωρηθεί απαράδεκτη στην περίπτωση που το πρόσωπο προέρχεται από μια «πρώτη χώρα ασύλου». Η έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας εφαρμόζεται κατά το στάδιο του παραδεκτού σε AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI και UK. Σε BG, NL, CY, MT, SI και PT μια αίτηση μπορεί να θεωρηθεί απαράδεκτη στις περιπτώσεις που ένα πρόσωπο έχει ήδη λάβει ή έχει υποβάλει αίτηση για καθεστώς που προσφέρει δικαιώματα αντίστοιχα του καθεστώτος του πρόσφυγα. Πανομοιότυπες μεταγενέστερες αιτήσεις θεωρούνται απαράδεκτες σε AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI και UK, ενώ οι CY, EL, PL, MT και PT εφαρμόζουν αυτήν την αρχή στις αιτήσεις εξαρτώμενων ενηλίκων που καλύπτονταν προηγουμένως από αιτήσεις που υποβλήθηκαν εξ ονόματος αυτών χωρίς να υπάρχουν νέα στοιχεία ειδικά για την κατάστασή τους.

Οι BE και FR δεν μετέφεραν στο εθνικό δίκαιο το άρθρο 25 παράγραφος 2, ενώ ένας αριθμός κρατών μελών που δεν κάνει χρήση του παρόντος άρθρου δεν προβλέπει ειδική διαδικασία επί του παραδεκτού (π.χ. EE, FI, IE, IT, NL), και άλλα κράτη μέλη (π.χ. AT, BG, ES και PT) προβλέπουν μια προκαταρκτική διαδικασία στην οποία εξετάζονται τόσο τα κριτήρια επί του παραδεκτού όσο και επί της ουσίας. Σε αρκετές περιπτώσεις, η εθνική νομοθεσία προβλέπει

αποτέλεσμα, υπό κράτηση, (*Detained Non-Suspensive Appeals - DNSA*) το χρονικό διάστημα είναι 6 ή 10 ημέρες.

³⁸ Αυτό αφορά πρόσωπα υπό κράτηση και αναφέρεται σε εργάσιμες ημέρες. Μπορεί να παραταθεί σε έως 8 ημέρες.

³⁹ Αυτό αφορά αιτούντες υπό κράτηση.

⁴⁰ Αυτό αφορά αιτούντες υπό κράτηση.

⁴¹ Στην IE η διαδικασία προτεραιότητας διαρκεί στην πράξη από 17 έως 20 εργάσιμες ημέρες.

⁴² Σε FI και PT οι προθεσμίες κατά μέσο όρο είναι στην πράξη αντιστοίχως 67 και 30 ημέρες.

⁴³ Στη BG αυτός ο λόγος μπορεί να εφαρμόζεται στην ταχεία διαδικασία, όπως περιγράφεται στο τμήμα 5.2.1.

λόγους απόρριψης μιας αίτησης ως απαράδεκτης που δεν αντιστοιχούν στο άρθρο 25 παράγραφος 2⁴⁴.

5.2.3. Έννοια της πρώτης χώρας ασύλου (άρθρο 26)

Τα κράτη μέλη μπορούν να θεωρούν μια τρίτη χώρα πρώτη χώρα ασύλου για τον αιτούντα μόνο εάν έχει αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας από τη χώρα αυτή και απολαύει ακόμη της σχετικής προστασίας· ή διαφορετικά απολαύει επαρκούς προστασίας στην εν λόγω χώρα και με την προϋπόθεση ότι θα γίνει εκ νέου δεκτός στη χώρα αυτή. Οι AT, BE, FR, LT και PL δεν μετέφεραν στο εθνικό τους δίκαιο αυτήν την προαιρετική έννοια. Σε BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI και UK η διάταξη εφαρμόζεται σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες, ενώ σε CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE και UK προβλέπεται επίσης η δυνατότητα εφαρμογής αυτής της έννοιας σε πρόσωπα που απολαύουν άλλης επαρκούς προστασίας. Η έννοια της επαρκούς προστασίας ερμηνεύεται με πολλούς τρόπους, μεταξύ άλλων «κάποια άλλη μορφή διεθνούς προστασίας» (EE), «αποτελεσματική προστασία σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης της Γενεύης» (PT) και «το δικαίωμα διαμονής ή χορήγησης αποτελεσματικής διεθνούς προστασίας» (ES). Η DE εφαρμόζει τεκμήριο ασφάλειας για ένα πρόσωπο που διέμεινε για περισσότερους από 3 μήνες σε άλλη τρίτη χώρα στην οποία δεν απειλείται με πολιτική δίωξη, και οι NL κάνουν χρήση της έννοιας της χώρας προηγούμενης κατοικίας⁴⁵. Οι SI και EL ακολουθούν τη διατύπωση της οδηγίας κατά γράμμα, κάνοντας λόγο για επαρκή προστασία. Σε EE, DE, SE και FI η απαίτηση ότι η έννοια εφαρμόζεται μόνο εάν ένα πρόσωπο γίνει εκ νέου δεκτό σε μια τρίτη χώρα παραλείπεται από τις διατάξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο.

5.2.4. Έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών (άρθρο 27)

Η έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών εφαρμόζεται εφόσον ένα πρόσωπο έχει ζητήσει προστασία σε μια τρίτη χώρα που είναι ασφαλής και ικανή να προσφέρει προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση του 1951 και με την οποία συνδέεται το πρόσωπο. Οι BE, DE, FR, IT, PL και SE δεν μετέφεραν στο εθνικό τους δίκαιο αυτήν την έννοια, ενώ άλλα κράτη μέλη την εφαρμόζουν σπανίως στην πράξη⁴⁶. Αναφορικά με τα ουσιαστικά κριτήρια για την εφαρμογή της έννοιας σε μια τρίτη χώρα, οι εθνικοί κανόνες, εν γένει, είτε ακολουθούν είτε ουσιαστικά αντικατοπτρίζουν τη διατύπωση της οδηγίας. Αναφέρονται αρκετά προβλήματα. Σε CZ και UK η εφαρμοστέα νομοθεσία δεν προβλέπει ότι μια τρίτη χώρα πρέπει να τηρεί την αρχή της μη επαναπροώθησης⁴⁷, ενώ στη RO και το UK τα εθνικά κριτήρια δεν αναφέρονται στη δυνατότητα αίτησης για το καθεστώς του πρόσφυγα και της λήψης προστασίας. Σε FI, IE και LT τίθεται έμφαση στη συμμετοχή της τρίτης χώρας και την τήρηση των συνθηκών για τους πρόσφυγες και τα ανθρώπινα δικαιώματα παρά τη μεταχείριση του προσώπου σύμφωνα με τα ειδικά κριτήρια της οδηγίας.

⁴⁴ Αυτό περιλαμβάνει τη δυνατότητα μη εξέτασης μιας αίτησης επί της ουσίας βάσει της έννοιας της ασφαλούς χώρας καταγωγής (MT), της έλλειψης έννομου συμφέροντος (BG), της υποβολής νέας αίτησης με άλλα προσωπικά δεδομένα (ES) ή στις περιπτώσεις που ένα πρόσωπο κατέχει άδεια διαμονής (EE).

⁴⁵ Αναφέρεται σε μια χώρα στην οποία ένα πρόσωπο έλαβε ή μπορεί να λάβει άδεια διαμονής η οποία προσφέρει μακροπρόθεσμη προστασία έναντι της επιστροφής.

⁴⁶ Όπως αναφέρεται, μόνο οι AT, ES, HU, PT και UK την εφαρμόζουν στην πράξη και μόνο σε περιορισμένο αριθμό υποθέσεων.

⁴⁷ Για την CZ αφορά το άρθρο 27 παράγραφος 1 στοιχεία β) και γ). Σχετικά με το UK αφορά μόνο το άρθρο 27 παράγραφος 1 στοιχείο γ).

Η έννοια των ασφαλών τρίτων χωρών εφαρμόζεται μόνο εφόσον υπάρχει τεκμηριωμένος σύνδεσμος με μια τρίτη χώρα βάσει του οποίου είναι εύλογο για τον αιτούντα να μεταβεί στη συγκεκριμένη χώρα. Τα εθνικά μέτρα δεν διαθέτουν συναφείς λεπτομερείς κανόνες και κάνουν απλώς λόγο για ένα πρόσωπο που «ήταν παρών» (SI), «διήλθε και είχε τη δυνατότητα επικοινωνίας με τις αρχές στα σύνορα ή εντός της επικράτειας» (RO και UK), «παρέμεινε ή διήλθε και υπάρχει σύνδεση που μπορεί κατ' αρχήν να επιτρέπει στον αιτούντα να απευθυνθεί σε αυτήν τη χώρα» (PT), «παρέμεινε» (CZ) ή «διέμεινε» (BG, EL⁴⁸ και MT⁴⁹) σε μια τρίτη χώρα. Δεν θεσπίζονται συναφείς κανόνες σε AT, FI⁵⁰, LT και SK. Σε EE, ES, LU, CY οι εθνικοί κανόνες υποχρεώνουν τις αρχές να τεκμηριώνουν μια σύνδεση χωρίς να προσδιορίζουν τα εφαρμοστέα κριτήρια. Στις NL ισχύουν συναφείς κανόνες και μεταξύ άλλων απαιτούν από τις αρχές την αξιολόγηση της φύσης, της διάρκειας και των συνθηκών διαμονής ενός προσώπου σε μια τρίτη χώρα.

Τα κράτη μέλη μπορούν είτε να προβούν στον χαρακτηρισμό συγκεκριμένων τρίτων χωρών ως ασφαλών ή/και να εφαρμόζουν την έννοια κατά περίπτωση. Οι BG, CZ, RO, SK, SI και PT επέλεξαν την πρώτη προσέγγιση, ενώ οι AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL και SE χρησιμοποιούν την προσέγγιση κατά περίπτωση. Στο UK προβλέπεται τόσο ο χαρακτηρισμός των ασφαλών χωρών όσο και η εξέταση κατά περίπτωση⁵². Οι προσεγγίσεις των κρατών μελών διαφέρουν και γενικώς δεν προβλέπουν τις απαραίτητες λεπτομέρειες σε σχέση με την ατομική εξέταση ασφάλειας για ένα συγκεκριμένο πρόσωπο. Σε έναν αριθμό κρατών μελών, ο αιτών δικαιούται να αντικρούσει το τεκμήριο της ασφάλειας ήδη στην πρωτοβάθμια διαδικασία (π.χ. BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), ενώ σε άλλα αυτή η δυνατότητα είναι διαθέσιμη μέσω της άσκησης του δικαιώματος προσφυγής (π.χ. CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES, UK). Ενώ, σύμφωνα με τη γενική τάση, ο αιτών μπορεί να προσβάλει το τεκμήριο της ασφάλειας για οιονδήποτε λόγο, αρκετά κράτη μέλη το περιορίζουν μόνο είτε στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ (MT, NL, PT) είτε σε λόγους που βασίζονται στην ΕΣΔΑ εν γένει (UK). Σε FI και EL οι λόγοι δεν προσδιορίζονται στη νομοθεσία. Η Επιτροπή πιστεύει ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα πρέπει να ενημερώνονται και να έχουν πραγματική δυνατότητα να αντικρούσουν την εφαρμογή της έννοιας πριν τη λήψη μιας πρωτοβάθμιας απόφασης⁵⁴.

5.2.5. Ασφαλείς χώρες καταγωγής (άρθρα 29 - 31)

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ακύρωσε τους κανόνες της οδηγίας για τις διαδικασίες έγκρισης και τροποποίησης του βασικού κοινού καταλόγου ασφαλών χωρών καταγωγής⁵⁵. Αναφορικά με τον εθνικό χαρακτηρισμό, δεν υφίστανται ασφαλείς χώρες καταγωγής σε BE, IT, PL και SE⁵⁶. Μεγάλες αποκλίσεις εντοπίζονται μεταξύ των κρατών μελών που εφαρμόζουν διαδικασίες ασφαλών χωρών καταγωγής. Σε CY, EE, HU και EL η έννοια εφαρμόζεται σε τμήμα μιας χώρας. Ένας αριθμός κρατών μελών (DE, FI, FR, NL και

⁴⁸ Στην EL η νομοθεσία αναφέρεται σε άδεια διαμονής.

⁴⁹ Στη MT οι εθνικοί κανόνες αναφέρονται σε «σημαντική περίοδο» και σε μια σύνδεση με την οικεία χώρα.

⁵⁰ Η μοναδική απαίτηση συνίσταται στο ότι ο αιτών «θα μπορούσε να είχε απολάβει προστασίας» στην εν λόγω χώρα.

⁵¹ Αναφορικά με την πράξη

⁵² Στην πράξη, χρησιμοποιείται μόνο η προσέγγιση κατά περίπτωση, καθώς δεν έχουν εγκριθεί κατάλογοι ασφαλών τρίτων χωρών.

⁵³ Αναφορικά με την πράξη. Δεν προβλέπονται ρητοί κανόνες στη νομοθεσία.

⁵⁴ Απορρέει από την αρχή τήρησης του δικαιώματος της ακρόασης. Βλ. συγκεκριμένα υπόθεση C-349/07, CJ.

⁵⁵ Υπόθεση 133/06, απόφαση της 6ης Μαΐου 2008.

⁵⁶ Αυτά τα κράτη μέλη, ωστόσο, έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο την έννοια των ασφαλών χωρών καταγωγής που συνδέεται με τον κοινό κατάλογο.

UK) μπορεί να βασίζεται σε ρήτρες αναστολής της εφαρμογής, εφαρμόζοντας συνεπώς λιγότερο αυστηρά κριτήρια για τον εθνικό χαρακτηρισμό, και το UK κάνει χρήση της δυνατότητας χαρακτηρισμού τμήματος μιας χώρας ως ασφαλούς, ή μιας χώρας ή τμήματος μιας χώρας ως ασφαλούς για συγκεκριμένη ομάδα ατόμων. Ενώ οι εθνικές νομοθεσίες κατά κανόνα προβλέπουν έναν κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής, στην πραγματικότητα έχει εγκριθεί μόνο σε ορισμένα κράτη μέλη (AT, DE, FR, LU, RO, SK και UK), και τα περιεχόμενα αυτών των καταλόγων διαφέρουν σημαντικά.⁵⁷ Σε EE, CZ, FI, NL και PT δεν προβλέπονται κατάλογοι και η έννοια μπορεί να εφαρμόζεται κατά περίπτωση, και σε BG, FR, PT, MT και RO οι εθνικοί κανόνες δεν αντικατοπτρίζουν πλήρως και ρητώς τα κριτήρια της οδηγίας για να θεωρηθεί μια χώρα ασφαλής χώρα καταγωγής.

Η απαίτηση ατομικής εξέτασης αναγνωρίζεται κατά κανόνα είτε ως γενική αρχή είτε ειδικά στο πλαίσιο της έννοιας των ασφαλών χωρών καταγωγής. Ενώ το ίδιο ισχύει για τη δυνατότητα διάψευσης του τεκμηρίου της ασφάλειας, σύμφωνα με πληροφορίες, οι αιτούντες μπορεί να μην είναι πάντα ενημερωμένοι για την πρόθεση των αρχών να εφαρμόσουν την έννοια⁵⁸, και σε EE, EL και SI η προσωπική συνέντευξη μπορεί να παραλειφθεί σε διαδικασίες ασφαλούς χώρας καταγωγής.

5.2.6. Προκαταρκτική διαδικασία για μεταγενέστερες αιτήσεις (άρθρα 32 - 34)

Η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να υποβάλουν μεταγενέστερες αιτήσεις σε προκαταρκτική εξέταση, έτσι ώστε να αξιολογούν εάν περιέχουν νέα στοιχεία ή πορίσματα τα οποία αυξάνουν σημαντικά τις πιθανότητες χαρακτηρισμού του αιτούντος ως πρόσφυγα. Η εν λόγω διαδικασία εφαρμόζεται σε BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE, και SI. Σε CZ, ES, HU, LV παρόμοια κριτήρια ενσωματώνονται στη διαδικασία επί του παραδεκτού και στη FR αποτελούν μέρος ταχείας διαδικασίας. Διαφέρει σημαντικά η ερμηνεία της δοκιμασίας της οδηγίας σχετικά με το τι συνιστά νέο στοιχείο. Σε EL και LU η νομοθεσία τηρεί την οδηγία κατά γράμμα, η DE βασίζεται σε γενικούς λόγους αναθεώρησης των διοικητικών πράξεων, οι NL απαιτούν την ύπαρξη νέων συνθηκών που δεν αποκλείονται *prima facie* ως λόγοι αναθεώρησης μιας προηγούμενης απόφασης, το BE εξετάζει εάν οι νέες συνθήκες περιλαμβάνουν σημαντικές ενδείξεις για βάσιμο φόβο δίωξης ή πραγματικό κίνδυνο πρόκλησης σοβαρής βλάβης, η CZ απαιτεί μια σύνδεση με τους λόγους χορήγησης προστασίας, ενώ οι SI, HU, LV και SK δίνουν έμφαση στην επέλευση μιας αλλαγής στις συνθήκες. Η SE απαιτεί νέες συνθήκες που να εμποδίζουν μακροπρόθεσμα την απέλαση. Τα κράτη μέλη κατά κανόνα ζητούν από τους αιτούντες να υποβάλουν τα στοιχεία που δεν ήταν γνωστά ή δεν θα μπορούσαν να είναι γνωστά κατά την προηγούμενη εξέταση.

Οι BE, CZ, PT, RO, SE εφαρμόζουν την προκαταρκτική διαδικασία μόνο σε αιτήσεις που υποβάλλονται μετά τη λήψη απόφασης επί προηγούμενης αίτησης, ενώ η SI το πράττει επίσης για δηλώσεις που γίνονται μετά τη ρητή ανάκληση της αίτησης, και οι DE, ES, EL, HU, LU, MT και NL εφαρμόζουν τους κανόνες της οδηγίας για την προκαταρκτική διαδικασία σε δηλώσεις που γίνονται είτε μετά τη λήψη απόφασης είτε μετά τη ρητή ή σιωπηρή ανάκληση της προηγούμενης αίτησης. Μόνο η DE εφαρμόζει την προκαταρκτική διαδικασία σε αιτούντες που δεν εμφανίζονται σε κέντρο υποδοχής ή ενώπιον των αρχών κατά την καθορισμένη ημερομηνία, σύμφωνα με το άρθρο 33 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

⁵⁷ Η DE έχει χαρακτηρίσει ως ασφαλείς 2 χώρες εκτός EE, η FR 18 και το UK 26.

⁵⁸ Αναφορικά με τη μελέτη της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

Σε CZ, DE, EL, LU, MT και RO οι κανόνες που διέπουν τις μεταγενέστερες αιτήσεις επιτρέπουν την παράλειψη της προσωπικής συνέντευξης, και σε DE, LU, NL, MT και RO οι συγκεκριμένοι αιτούντες πρέπει να αναφέρουν τα γεγονότα και να παρέχουν αποδεικτικά στοιχεία που να δικαιολογούν τη νέα διαδικασία. Οι DE, LU, PT⁵⁹ και MT ζητούν από τους αιτούντες να υποβάλουν τις νέες πληροφορίες εντός καθορισμένης προθεσμίας.

Οι κανόνες της οδηγίας για μεταγενέστερες αιτήσεις δεν μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο της ΙΕ, το UK εφαρμόζει ένα σύστημα «νέων αιτήσεων» (*fresh claims*) που διαφέρει από τις προδιαγραφές της οδηγίας, ενώ η νομοθεσία της SK ζητεί απλώς από τις αρχές να διακόπτουν τη διαδικασία στις περιπτώσεις που τα γεγονότα των υποθέσεων δεν άλλαξαν ουσιαστικά μετά τη λήψη της απόφασης επί της προηγούμενης αίτησης.

5.2.7. Διαδικασίες στα σύνορα (άρθρο 35)

Οι διαδικασίες στα σύνορα προβλέπονται σε AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK και SI και διαφέρουν σημαντικά όσον αφορά το προσωπικό πεδίο εφαρμογής, τους λόγους και τους τύπους των αποφάσεων και τις διαδικαστικές προθεσμίες και εγγυήσεις. Εφαρμόζονται σε αιτούντες που δεν διαθέτουν έγγραφα εισόδου (BE, DE, FR, NL, PT), προέρχονται από ασφαλή χώρα καταγωγής (DE), παρέχουν πλαστά έγγραφα (CZ), συνιστούν απειλή για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη (CZ), ή των οποίων η ταυτότητα δεν έχει προσδιοριστεί (CZ). Οι AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI⁶⁰ εφαρμόζουν μια συνοριακή διαδικασία σε όλους τους αιτούντες που ζητούν άσυλο είτε στα σύνορα γενικώς είτε σε συγκεκριμένες τοποθεσίες (π.χ. αεροδρόμια).

Οι λόγοι απόρριψης μιας αίτησης ασύλου περιλαμβάνουν την ασφαλή χώρα καταγωγής (AT, DE, EE), λόγους που αφορούν το παραδεκτό (EE, ES, HU, SI, PT), ανεπαρκώς τεκμηριωμένες αιτήσεις (AT), προδήλως αβάσιμες αιτήσεις (DE, ES, FR, RO, PT, SI), και αιτήσεις που περιλαμβάνουν ψευδείς πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα, την εθνικότητα ή την αυθεντικότητα των εγγράφων (AT). Σε EL, NL και CZ λαμβάνονται αποφάσεις επί των αιτήσεων στα σύνορα για λόγους γενικής φύσης. Η προθεσμία για τη λήψη μιας απόφασης μπορεί να είναι 2 ημέρες (DE), 3 ημέρες (RO), 4 ημέρες (ES, FR), 7 ημέρες (PT), 8 ημέρες (HU), 15 ημέρες (BE), 30 ημέρες (EL, CZ), και 42 ημέρες (NL). Οι εθνικές διατάξεις για τις διαδικασίες στα σύνορα κατά κανόνα αντικατοπτρίζουν βασικές αρχές και εγγυήσεις, ή στην περίπτωση διαδικασιών στα σύνορα βάσει ρήτρας αναστολής της εφαρμογής⁶¹, τις ελάχιστες εγγυήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 35 παράγραφος 3. Ειδικότερα, στα πρόσωπα που υπόκεινται σε διαδικασία στα σύνορα παρέχεται κατά κανόνα η δυνατότητα προσωπικής συνέντευξης. Οι εθνικοί κανόνες επιτρέπουν την παράλειψη της προσωπικής συνέντευξης σε διαδικασία στα σύνορα μόνο στην ΕΕ.

5.2.8. Ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα (άρθρα 37 και 38)

Οι διατάξεις της οδηγίας σχετικά με την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα αντικατοπτρίζονται κατά κανόνα στην εθνική νομοθεσία. Η DE επωφελείται από μια προαιρετική ρήτρα σύμφωνα με την οποία μπορεί να αποφασίσει ότι το καθεστώς του πρόσφυγα εκπνέει εκ του νόμου όταν ισχύουν ρήτρες παύσης. Το 2008 και 2009, σε EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT και RO, δεν ανακλήθηκε κανένα καθεστώς πρόσφυγα, ενώ ορισμένα

⁵⁹ Στην PT η εφαρμογή προθεσμίας εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της αποφαινόμενης αρχής.

⁶⁰ Στη SI οι διατάξεις για τις διαδικασίες στα σύνορα δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη.

⁶¹ Σύμφωνα με το άρθρο 35 παράγραφος 2 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το κράτος μέλος μπορεί να διατηρεί διαδικασίες σύμφωνα με τους νόμους που τέθηκαν σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2005 οι οποίοι παρεκκλίνουν από τις βασικές αρχές και εγγυήσεις.

κράτη μέλη (IE, LU, HU, PL, SI, SK και SE) ανέφεραν αριθμούς που δεν υπερβαίνουν τις 25 περιπτώσεις ετησίως. Το 2008 και 2009, αυτή η έννοια εφαρμόστηκε συχνότερα στην AT (105 περιπτώσεις), DE (10 755), FR (220) και IT (95).

5.3. Διαδικασίες προσφυγής

5.3.1. Πρόσβαση σε πραγματική προσφυγή (άρθρο 39)

Η οδηγία ζητεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν την πρόσβαση σε πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου, να θεσπίζουν συναφείς διαδικαστικούς κανόνες και προθεσμίες και να προβλέπουν ρυθμίσεις αναφορικά με το δικαίωμα παραμονής εν αναμονή του αποτελέσματος. Στην πλειονότητα των κρατών μελών το όργανο που είναι αρμόδιο για την πρώτη εξέταση των προσφυγών είναι κάποιο δικαστήριο. Αυτό μπορεί να είναι εξειδικευμένο δικαστήριο (AT, FR και SE), διοικητικό δικαστήριο (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI), ή δικαστήριο γενικής δωσιδικίας (CZ, IT, HU, NL, RO, SK και UK⁶³). Εξειδικευμένα δικαστήρια προβλέπονται σε BE, CY, IE, MT, PL και UK. Στο UK η ειδική επιτροπή προσφυγών σε υποθέσεις μετανάστευσης (*Special Immigration Appeals Commission*) εξετάζει προσφυγές σε υποθέσεις εθνικής ασφάλειας. Η EL αποτελεί το μοναδικό κράτος μέλος στο οποίο το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο (το Συμβούλιο της Επικρατείας) έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα επί προσφυγών κατά αποφάσεων για το άσυλο που λαμβάνει η αποφαινόμενη αρχή.

Οι προθεσμίες για την άσκηση ένδικων μέσων διαφέρουν σημαντικά και πολλά κράτη μέλη τις μείωσαν για αποφάσεις που εμπίπτουν στα άρθρα 23 παράγραφος 4, 28 παράγραφος 2, 32 ή/και 35 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και για αποφάσεις που αφορούν αιτούντες υπό κράτηση. Η γενική προθεσμία ποικίλλει από 8 ημέρες (PT), έως 10 ημέρες (EE, LV και UK), 14 ημέρες (AT, BG, DE, LT, PL), 15 ημέρες (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 ημέρες (CY), 21 ημέρες (SE), 28 ημέρες (NL⁶⁵), 30 ημέρες (BE, FI, FR, EL, IT, SK), και 60 ημέρες (EL, ES). Οι μειωμένες προθεσμίες είναι 2 ημέρες (FR, RO, UK), 3 ημέρες (SI, DE⁶⁶, PT), 5 ημέρες (PL, UK⁶⁷), 7 ημέρες (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 ημέρες (CY), 15 ημέρες (BE, IT), και 20 ημέρες (SK). Η ίδια προθεσμία ισχύει για όλες τις αποφάσεις για το άσυλο σε EE, FI, EL, LT, LV, PL και SE.

Η αρχή του αυτοδίκαιου ανασταλτικού αποτελέσματος ισχύει για όλες τις προσφυγές ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου πρώτου επιπέδου σε BG, HU, IE, LT, LU και PT. Σε άλλα κράτη μέλη, οι εφαρμοστέες εξαιρέσεις είναι πολύ διαφορετικές και αφορούν αποφάσεις για μη περαιτέρω εξέταση μιας μεταγενέστερης αίτησης (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO και UK), άρνηση επανεξέτασης (CZ, DE, SI), αποφάσεις που λαμβάνονται σε διαδικασίες στα σύνορα (CZ, DE), αποφάσεις απόρριψης αίτησης ως απαράδεκτης (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), αποφάσεις που εμπίπτουν στα άρθρα 23 παράγραφος 4 ή/και 28 παράγραφος 2 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), αποφάσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 23 παράγραφος 3 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου (NL), και αποφάσεις που αφορούν αιτούντες υπό κράτηση (IT, NL). Σε EL και ES

⁶² Αναφορικά με αποφάσεις άρνησης εισόδου και αποφάσεις εφαρμογής ταχείας διαδικασίας.

⁶³ Αναφορικά με αποφάσεις που μπορούν να υπόκεινται μόνο σε δικαστικό έλεγχο.

⁶⁴ Στην IE η προθεσμία είναι 15 *εργάσιμες* ημέρες.

⁶⁵ Αναφορικά με τη διευρυμένη διαδικασία. Η νομοθεσία ορίζει προθεσμία 4 εβδομάδων.

⁶⁶ Αναφορικά με τη διαδικασία στα σύνορα.

⁶⁷ Αναφορικά με τους αιτούντες υπό κράτηση. Στην ταχεία διαδικασία η προθεσμία είναι 2 ημέρες.

⁶⁸ Αναφορικά με τη διαδικασία σε κέντρο υποβολής αιτήσεων.

κανένα ένδικο μέσο δεν αναστέλλει αυτοδικαίως την απομάκρυνση. Στις περιπτώσεις που η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, προβλέπονται κατά κανόνα προσωρινά μέτρα. Ωστόσο, το δικαίωμα παραμονής εν αναμονή του αποτελέσματος της διαδικασίας για προσωρινά μέτρα δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία των CZ, EL και SK. Σε αρκετά άλλα κράτη μέλη, η απομάκρυνση μπορεί να επιβάλλεται άμεσα σε σχέση με τις αποφάσεις επί μεταγενέστερων αιτήσεων (FI, NL) ή στις περιπτώσεις που ένα πρόσωπο συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια (NL). Στο UK, στις περιπτώσεις όπου δεν προβλέπεται δικαίωμα προσφυγής εντός της χώρας, μια απόφαση μπορεί είτε να προσβληθεί μέσω άδειας άσκησης προσφυγής περί δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας είτε να εφεσιβληθεί από το εξωτερικό.

Στην πλειονότητα των κρατών μελών, το δικαιοδοτικό όργανο πρώτου επιπέδου που εξετάζει τις προσφυγές είναι αρμόδιο για την επανεξέταση τόσο των πραγματικών περιστατικών όσο και των νομικών ζητημάτων. Ωστόσο, στην EL και την SI το δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα μόνο των πρωτοβάθμιων αποφάσεων. Στο UK ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας δεν εξετάζει πλήρως την ουσία της απόφασης, και στις NL εφαρμόζεται μόνο περιορισμένος έλεγχος στα πραγματικά περιστατικά όπως ορίστηκαν από την αποφαινόμενη αρχή. Ενώ σε BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT και UK το δικαστήριο έχει την εξουσία διεξαγωγής *ex nunc* αξιολόγησης της υπόθεσης, άλλα κράτη μέλη (π.χ. CZ, SI και NL) τείνουν να θέτουν περιορισμούς σε σχέση με τη δυνατότητα εξέτασης νέων στοιχείων.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει δεχθεί μόνο μία αίτηση έκδοσης προκαταρκτικής απόφασης σε σχέση με την εν λόγω οδηγία⁷¹. Η παρούσα κατάσταση μπορεί να αλλάξει δεδομένης της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας που δίνει τη δυνατότητα στα εθνικά δικαστήρια όλων των βαθμών να ζητήσουν ερμηνευτικές κατευθυντήριες γραμμές από το Δικαστήριο, συμβάλλοντας συνεπώς στη συνεπέστερη εφαρμογή της οδηγίας.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η παρούσα αξιολόγηση επιβεβαιώνει ότι ορισμένες από τις προαιρετικές διατάξεις της οδηγίας και τις ρήτρες παρέκκλισης συνέβαλαν στην ύπαρξη ανομοιογενών ρυθμίσεων ανά την ΕΕ, και ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό ισχύει κυρίως για τις διατάξεις σχετικά με τις ταχείες διαδικασίες, την «ασφαλή χώρα καταγωγής», την «ασφαλή τρίτη χώρα», τις προσωπικές συνεντεύξεις, τη νομική συνδρομή και την πρόσβαση σε πραγματική προσφυγή. Ως εκ τούτου, υφίστανται σημαντικές διαφορές. Εντοπίστηκε, επίσης, ένας αριθμός περιπτώσεων ατελούς ή/και εσφαλμένης μεταφοράς και ελλείψεις ως προς την εφαρμογή της οδηγίας. Οι σωρευτικές επιπτώσεις αυτών των ανεπαρκειών καθιστούν τις διαδικασίες ευάλωτες σε διοικητικό σφάλμα. Αξίζει να σημειωθεί

⁶⁹ Στο BE η υποβολή νέων στοιχείων υπόκειται, ωστόσο, σε ορισμένες προϋποθέσεις.

⁷⁰ Με εξαίρεση τις υποθέσεις που απορρίφθηκαν ως προδήλως αβάσιμες.

⁷¹ Υπόθεση C – 69/10. Το διοικητικό δικαστήριο του Λουξεμβούργου ουσιαστικά ρώτησε εάν η οδηγία προβλέπει δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης ή απόφαση επί της αίτησης να ληφθεί με ταχεία διαδικασία.

σχετικά με αυτό ότι ένας σημαντικός αριθμός πρωτοβάθμιων αποφάσεων ακυρώνεται κατόπιν προσφυγής.

Η παρούσα έκθεση δείχνει ότι δεν επιτεύχθηκε ο στόχος της εξασφάλισης ίσων όρων σε σχέση με δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να εξετάζει και να προωθεί όλες τις υποθέσεις στις οποίες εντοπίστηκαν προβλήματα μεταφοράς ή/και εφαρμογής, ώστε να διευκολύνει την ορθή και συνεπή εφαρμογή της οδηγίας και να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και άλλων δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διαδικαστικές αποκλίσεις που προκαλούνται από τα συχνά ασαφή και διφορούμενα πρότυπα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μόνο με νομοθετική τροποποίηση. Συνεπώς, και βάσει μιας εμπειριστατωμένης αξιολόγησης της εφαρμογής της οδηγίας, η Επιτροπή ενέκρινε την 21η Οκτωβρίου 2009 μια πρόταση αναδιατύπωσης της οδηγίας με σκοπό τη διόρθωση των ανεπαρκειών που εντοπίστηκαν.